

AVIS

LOG.21.09.AV

Avant-projets d'arrêté du Gouvernement wallon de financement des logements d'utilité publique

Avis adopté le 28 septembre 2021

DONNEES INTRODUCTIVES

<i>Demandeur :</i>	M. Christophe Collignon, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville
<i>Date de réception de la demande :</i>	26 juillet 2021
<i>Délai de remise d'avis :</i>	45 jours (report du délai jusqu'au 30 septembre 2021)
<i>Préparation de l'avis :</i>	Le Cabinet Collignon a présenté les avant-projets d'AGW de financement des logements d'utilité publique au Pôle Logement le 16 septembre 2021. Celui-ci a ensuite examiné les textes proposés le 23 septembre. Le projet d'avis a été validé électroniquement le 28 septembre.
<i>Description des projets :</i>	Les avant-projets d'arrêté ont été adoptés en 1 ^{ère} lecture par le Gouvernement wallon en sa séance du 14 juillet 2021. Ils ont pour objectif de réviser les arrêtés de financement en vigueur et d'adopter un projet d'arrêté de financement de l'habitat léger à destination des SLSP et autres personnes morales. Cette révision s'inscrit dans l'approche holistique de réforme et de relance des investissements en matière de logement public et constitue une partie de la réponse apportée aux engagements de la DPR. Les projets d'arrêté lié au financement visent à uniformiser les arrêtés entre bénéficiaires et typologies, à ne pas maintenir deux arrêtés distinctifs entre acquisition/rénovation et construction neuve pour le logement public et à opérer un déphasage chronologique entre arrêtés équipement (1999 et 2005) et arrêtés logement (2012).

AVIS

Remarque préliminaire

Le Pôle estime difficile de se prononcer pleinement sur les huit avant-projets d'arrêté proposés alors que certaines modalités du financement (futur droit de tirage, conditions d'approbation des futurs programmes, et en priorité le soutien à la constitution de réserves foncières...) et les modalités (objectifs gouvernementaux, montants, durée et échéance, conditions...) des futurs programmes de création de logements ne soient pas encore connues.

De même, le Pôle relève qu'une série de paramètres proposés dans les projets d'arrêté, restent incertains (seuils à déterminer par le Ministre pour la définition de matériau biosourcé, montants des subventions et plafonds pouvant être revus lors de l'approbation de chaque programme, modalités d'application pour le taux de logement adaptable minimum...). Ces incertitudes conduisent à renforcer la difficulté de remettre un avis éclairé et cohérent par rapport à l'ensemble de la politique du logement mené par le Gouvernement wallon. La volonté de celui-ci est de permettre d'adapter certains paramètres en fonction de la spécificité des programmes, les futurs arrêtés ayant pour vocation de perdurer.

Le Pôle se réserve dès lors la capacité de modifier les remarques générales et particulières formulées ci-dessous dans le cas où la réforme des modalités des futurs programmes et de financement connaîtraient des modifications pouvant influencer le contenu des avant-projets d'arrêté proposés ou de les compléter.

Considérations générales

Celles-ci portent sur tous les avant-projets d'arrêté.

Le Pôle souligne que les projets soumis à avis ne portent pas sur le droit de tirage, ni même sur les conditions d'approbation des futurs programmes de création de logements publics, il se limite à encadrer les exécutions des opérations, préalablement approuvées, sans que ces nouvelles conditions d'approbation ne soient connues à ce stade. Il relève que les frais d'acquisition et de démolition ainsi que la constitution de réserve foncière ne sont pas visés, ce qui est regrettable.

Le Pôle tient d'abord à saluer la réponse méthodique apportée, dans la note au Gouvernement wallon, aux différentes remarques déjà émises en janvier par le Pôle concernant les projets d'AGW de financement des logements d'utilité publique et des logements « étudiants » créés par les SLSP (avis du 8.2.2021). Il se réjouit que certaines remarques ont été prises en compte et déclinées dans les autres projets d'arrêté.

Grâce aux subsides, de nombreux acteurs investissent dans la création de logements d'utilité publique, de transit ou d'insertion. Dans le cadre des futurs programmes de création de logements et d'appels à projets, le Pôle demande de veiller à la complémentarité entre tous ces opérateurs et d'éviter les effets contreproductifs qu'auraient l'éparpillement des enveloppes budgétaires.

Le Pôle estime que ces projets d'arrêté ne constituent qu'un chapitre d'une réforme à mener qui doit s'appréhender de manière globale. Celle-ci doit aboutir à assurer l'équilibre financier des opérations immobilières et mettre en place un véritable droit de tirage pour toutes les opérations de création de logement public quel que soit l'opérateur public concerné. Elle doit également définir le rôle des autres opérateurs publics locaux. L'atteinte de cet équilibre financier passe par une amélioration du mécanisme de financement à la construction, mais également par une révision des règles d'attribution et une révision des loyers, dans le respect de la situation socio-économique des locataires.

Le Pôle propose également un mécanisme d'adaptation automatique des montants repris dans les projets d'arrêté (indice ABEX), compte tenu de la hausse constatée et attendue des coûts de la construction.

Considérations particulières

Avant-projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatifs à l'aide à la création de logements d'utilité publique, de logements "étudiants", de logements de transit et d'insertion

Couverture et coût maximum

Dépenses concernées

En ce qui concerne les dépenses couvertes par le subside, le Pôle suggère de mettre en place un mécanisme complémentaire subventionnant la valeur des terrains acquis par les SLSP. De plus, le financement des frais de démolition ainsi que la constitution de réserve foncière sont des points qui nécessitent également à être révisés. Le Pôle salue la décision du Gouvernement wallon de revenir sur sa décision de porter le délai à deux ans quant à la condition liée à la conclusion de l'acte authentique. Il estime que ce délai de deux ans était clairement insatisfaisant.

Le Pôle tient à rappeler que, pour les précédents programmes, plusieurs pouvoirs locaux et SLSP ont déjà mobilisé leurs terrains et bâtiments les mieux localisés. Il y a donc lieu, pour eux, de procéder à de nouvelles acquisitions immobilières lorsque de telles opportunités se présentent comme la mise en vente d'un bien idéalement localisé, à prix bas, dans des quartiers dont la valeur est appelée à augmenter et/ou qui amènent une plus-value à la collectivité. La constitution de réserves foncières (terrain construit ou non) ne trouve aucune réponse satisfaisante dans le cadre des subsides actuels. Il s'agit d'un frein fondamental à toute politique de logements publics (problème de localisation des nouveaux logements, impossibilité de développer des PPP faute de terrain à mettre à disposition...). Le Pôle partage d'ailleurs le constat suivant énoncé dans la note au Gouvernement wallon : *"il est par ailleurs important de faire remarquer que le coût des opérations est tel que dans les faits la subvention ne permet jamais de couvrir le coût d'acquisition"*. Il déplore toutefois l'absence de solution face à cet aveu régional de l'inadéquation des montants des subsides. Il attend du Gouvernement wallon qu'il apporte une réelle solution pérenne et efficace à la nécessité des acquisitions foncières et immobilières.

Montant de la subvention

Le Pôle souligne que l'augmentation des montants de subvention, par rapport aux arrêtés de 2012 est évidemment un pas dans la bonne direction souhaitée par le secteur. Ces adaptations des montants, si elles diminuent le déficit par opération, ne sont toutefois pas de nature à assurer leur équilibre financier. Chaque nouveau logement construit et mis en location dans des conditions de location optimales (chauffage, carrelage, sanitaires, peintures), selon les règles prévues dans les projets et les mécanismes actuels (attribution, loyer, subsides à l'acquisition...), aggrave un peu plus l'équilibre précaire des finances des SLSP. Le Pôle insiste pour que l'ensemble des dispositifs et leviers régionaux soient révisés en vue de permettre aux SLSP et autres opérateurs locaux de mener leurs opérations immobilières et la gestion pérenne de leur parc, dans des conditions financières acceptables.

Par ailleurs, le taux de subvention n'avoisine pas les 75 % pourtant annoncés. Plus le nombre de chambres du logement à créer est élevé, moins élevé sera le taux de subsidiation. Cette différence est d'autant plus marquée, si l'on s'en réfère au montant de la mise de fonds propres que devra supporter l'opérateur local. Ainsi, pour un logement 5+ chambres, 90.000 euros devraient être financés par l'opérateur local. Plus

encore que le taux de subventionnement, ceci constitue un frein évident à la création de logements comportant 2, 3, 4 ou 5+ chambres, alors que la demande est constatée sur le terrain.

Afin d'encourager la création de tous types de logement, quel que soit le nombre de chambre, le Pôle estime que les projets d'arrêté pourraient utilement évoluer vers des montants de subvention déterminés, non pas en veillant à maintenir un taux de subventionnement équivalent pour chaque logement, mais bien assurer une mise en fonds propres identique et tenable.

Les plafonds actuels, liés au coût de l'opération et au montant des subventions doivent pouvoir varier en fonction de la spécificité du projet (rénovation de biens patrimoniaux en cœur de villes/villages par exemple). A cette demande, la note au Gouvernement wallon précise ne pas souhaiter opérer une différenciation entre les types d'opération et leur localisation dans la mesure où *"la réhausse proposée des montants de subside de base par typologie intègre déjà ce complément"*. Or, cette réhausse est fondée sur les opérations passées, lesquelles - comme précisé précédemment - ne correspondent justement pas aux opérations jugées prioritaires ou complexes qui ne sont actuellement pas proposées. Si le Pôle se réjouit de l'augmentation des montants de subventions pour le financement de projets (situés notamment dans les centres-villes et de villages), il réitère sa demande d'une véritable solution pour la concrétisation d'opérations prioritaires plus complexes (et donc plus coûteuses), situées en cœur urbain ou rural.

A l'instar des logements « étudiants », le montant des subventions devrait comprendre une augmentation forfaitaire par chambre supplémentaire, au-delà de cinq chambres. A défaut, les projets ne comporteraient aucun réel mécanisme de soutien à la création de logements de plus cinq chambres, malgré la demande constatée sur le terrain.

Concernant l'augmentation du coût liée au standard Q-ZEN, le Pôle se réjouit de voir dans la note au Gouvernement wallon que les montants de base ont été revus et sont conçus pour un logement standard 2021 (voir gestion des terres excavées, Q-ZEN).

Outre l'inquiétude du Pôle liée à la définition des matériaux biosourcés, recyclés et de réemplois qui comportent des seuils à déterminer par le ministre, le Pôle estime indispensable d'appliquer un mécanisme automatique (indice ABEX) des montants afin de garantir compte tenu de la hausse significative des coûts de la construction.

Coûts maximaux autorisés

Le Pôle se réjouit de l'actualisation des coûts maximaux repris dans les AGW de 2012, tout en plafonnant le montant des dérogations possibles. Il craint toutefois que ces montants revus ne prennent pas suffisamment en compte l'évolution actuelle et future des coûts de la construction (plan de rénovation du logement public, plans de relance, reconstruction à la suite des inondations, offres et demandes mondiales), surtout en cas d'absence d'indexation automatique des montants.

Concernant la problématique des montants maximaux, le Pôle estime raisonnable et nécessaire de permettre un système de dérogation par l'autorité régionale, quel que soit le taux de dépassement. Ces dérogations doivent pouvoir être accordées, après analyse au cas par cas et sur demande motivée de la SLSP. Il recommande également que pour certains projets complexes, mais légitimes, une augmentation des subsides et des plafonds afin d'éviter le recours systématique à une demande de dérogation et supprimer ainsi le risque et l'incertitude d'éventuels refus soient définis.

Aspects procéduraux

Le Pôle estime que la fixation d'un seul délai de procédure constitue une avancée positive. Ce seuil devrait permettre la réduction du nombre de demandes de délai supplémentaire. Cela s'inscrit clairement dans le cadre des objectifs de simplification administrative souhaités par le secteur.

Comme pour le dépassement du coût maximum, il estime qu'il serait inapproprié de supprimer automatiquement le bénéfice du subside lorsque l'échéance est dépassée pour des raisons indépendantes de la volonté de la SLSP ou de l'opérateur local, ou en raison de la complexité de l'opération. Une souplesse devrait également être de mise afin de permettre, sur demande et au cas par cas, d'octroyer une dérogation en ces circonstances. Le Pôle insiste sur cette revendication à laquelle le Gouvernement wallon n'a pas répondu dans sa note d'accompagnement.

En outre, si la perte de la subvention est confirmée à l'échéance, elle ne devrait l'être que pour les dépenses non encore engagées. Les frais et honoraires déjà engagés devraient pouvoir être compensés.

Enfin, la possibilité d'affecter une partie du bâtiment à une autre destination permet d'assurer une mixité fonctionnelle, de répondre aux impératifs liés aux charges d'urbanisme et de tendre vers un équilibre financier global de l'opération. Cette faculté doit être garantie et pouvoir être appliquée au cas par cas, en toute autonomie par les SLSP et les autres opérateurs.

Exigences minimales requises

Logements adaptable et PEB

Le Pôle accueille favorablement la détermination d'un taux de logements adaptables par programme et non plus par opération et l'intégration directe des surcoûts liés au respect des exigences Q-ZEN au subside générique octroyé. Comme exprimé dans son avis émis le 8 février 2021, le Pôle estime que cette disposition " *offrirait de la souplesse par rapport à la réalité des projets immobiliers. Toutefois, dans certaines opérations immobilières (la réhabilitation de logements par exemple), la création de logements adaptables engendre des investissements importants. Tout en rencontrant les objectifs régionaux en la matière, il est donc souhaitable que les SLSP puissent prévoir ces logements adaptables et adaptés dans les opérations où les investissements seraient moins coûteux. Ceci étant, le maintien d'une répartition territoriale proportionnée de ces logements adaptables et adaptés devra être un critère fondamental afin de rencontrer le souci d'une meilleure mobilité des personnes en perte d'autonomie et de lutter contre l'exclusion sociale des personnes les plus vulnérables. Une programmation de ces logements adaptables et adaptés devra être prévue dans les années à venir dans une juste proportion afin de pouvoir répondre de la manière la plus adéquate aux défis du vieillissement et de l'inclusion des personnes handicapées.*

Parachèvement, équipement et locaux de service minimum

Le Pôle attire l'attention sur le fait que les termes « dimension suffisante » sont sujets à différentes interprétations. A défaut d'être précisé dans les futurs arrêtés, il estime nécessaire que des lignes directrices puissent être données, au travers par exemple d'une circulaire, afin d'éclairer les opérateurs locaux sur l'interprétation à donner de ces notions. Ces prescriptions pourraient varier selon d'une part le nombre de logements et d'autre part le nombre de chambres.

Sort des logements créés

Selon les projets d'arrêté, les conditions d'attribution et de location applicables aux logements gérés par les SLSP devront être respectées par l' AIS et l' APL. Leur extrême complexité nous fait craindre d'importantes difficultés d'application en pratique.

Le Pôle rappelle que les SLSP ne bénéficient pas des mêmes aides au fonctionnement de leurs activités que les organismes à finalité sociale (basées notamment sur le nombre de logements pris en gestion). Il est donc essentiel de veiller à la complémentarité entre acteurs publics du logement, en ne favorisant pas les uns au détriment des autres, notamment par l'imposition de règles ou la mise en place de mécanismes de soutien régionaux différents.

Plus fondamentalement, le Pôle tient à rappeler que les règles d'attribution et de calcul des loyers doivent être impérativement révisées afin de garantir une mixité sociale, une meilleure prise en compte des caractéristiques des biens dans le calcul des loyers et une amélioration de la situation financière des SLSP, dans le respect de la capacité contributive des locataires. Il s'agit d'une revendication portée par le secteur depuis de nombreuses années. Certaines initiatives ont été prises par le passé, mais n'ont pu aboutir à une réforme globale.

Le Pôle insiste pour qu'une réforme des loyers et attribution puisse avoir lieu rapidement et que celle-ci soit applicable à l'ensemble des baux en place dans le respect de la situation financière des ménages-occupants (dispositions transitoires notamment) et tenant compte de la qualité du logement. Chaque année supplémentaire sans réforme, aggrave un plus la situation vécue sur le terrain.

Le Pôle rappelle également qu'il existe certains régimes dérogatoires spécifiques aux règles classiques d'attribution et de calcul du loyer, en particulier le logement à loyer d'équilibre ou les futurs projets de mixité sociale. Ces régimes contribuent à améliorer l'équilibre financier des opérations et assurer la mixité sociale. Ils sont indispensables et doivent être pérennisés.

Avant-projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatifs à l'octroi d'une aide (aux SLSP et aux personnes morales) en vue de l'équipement d'ensembles de logements

Objet de la subvention

Le Pôle estime que l'ensemble des équipements imposés puissent être couverts par un mécanisme de subsidiation dans la mesure où il s'agit de conditions ou de contraintes imposées dans le cadre de la réalisation d'un projet de création de logement. Il plaide donc pour une réécriture des projets d'arrêté en vue de mettre fin au principe de liste exhaustive. Si le principe de liste exhaustive est maintenu, celle-ci devrait être appréciée avec souplesse par la SWL et l'administration régionale. Pour le Pôle, la fixation de règles trop strictes entraîne(ra)it l'exclusion du financement de toute une série de frais, voire met(trait) à mal l'entièreté du projet. De plus, la limitation du subventionnement proposé pour la réalisation des équipements peut constituer un frein au développement du parc de logements d'utilité publique. Les AGW équipements doivent dès lors couvrir l'ensemble des abords que la SLSP ou un opérateur doit réaliser dans le cadre de son permis en vue de la création de logements d'utilité publique.

Montant des subventions

Le Pôle salue la volonté du Gouvernement wallon de simplifier le listing des travaux éligibles qui devra être apprécié avec souplesse par l'administration. Il insiste pour que l'ensemble des postes liés à l'équipement soient couverts par la subvention (abords communs, rééquipement) et que les montants de la subvention soient adaptés à l'évolution des prix à la construction (indice ABEX par exemple). Il recommande également au Gouvernement wallon de formaliser la rétrocession des équipements aux communes en déchargeant les opérateurs de toutes ces contraintes techniques et financières.

Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une aide aux SLSP et aux personnes morales en vue de l'acquisition d'habitations légères

Le Pôle accueille favorablement le projet d'arrêté destiné à promouvoir les habitations légères et à soutenir les SLSP et les personnes morales qui recourent à ce type de projets. Cette démarche s'inscrit pleinement dans la lignée des modifications décrétales et réglementaires déjà intervenues ces dernières années.

Toutefois, le Pôle demande (1) la mise en place d'un accompagnement pour les SLSP et les opérateurs visés à l'article 29 du CWHD qui proposeront des projets d'habitations légères (partage et retours d'expérience, cahier des charges-type...); (2) l'application du taux de 75 % à l'échelle d'une opération; (3) des précisions en ce qui concerne les règles d'accès et des conditions de mise en location; (4) la non-application des règles classiques d'attribution et de location, applicables aux SLSP et prévues dans l'AGW du 6 septembre 2007 compte tenu de leurs spécificités; (5) une harmonisation des règles pour l'ensemble des habitations légères quels que soient les acteurs concernés afin d'assurer une cohérence dans la mise en œuvre des projets et une meilleure lisibilité auprès des particuliers et des candidats-occupants.
